SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA

TERCER PERÍODO

CARPETA Nº 680 DE 1991

DISTRIBUIDO Nº 1569 DE 1992

COMISION DE HACIENDA

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

JULIO DE 1992

ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

SE FIJAN TOPES. PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 16 DE JULIO DE 1992

25x

A S I S T E N C I A

PRESIDE : SEÑOR SENADOR JUAN CARLOS RAFFO.

MIEMBROS : SEÑORES SENADORES SERGIO ABREU, DANILO ASTORI, JUAN CARLOS BLANCO, CARLOS CASSINA Y ALBERTO ZUMARÁN.

SECRETARIA : SEÑORA RAQUEL SUÁREZ COLL.

AYUDANTE : SEÑOR ALFREDO O. BRENA.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 10 minutos)

En primer lugar, debemos elegir Vicepresidente de la Comisión.

SEÑOR ABREU.- Desde hace un tiempo tenemos pendiente la designación del Vicepresidente y creo que, más allá de llegar a un entendimiento, por una razón práctica no podemos seguir dilatando el asunto. Por lo tanto, propongo que se nombre Vicepresidente de la Comisión de Hacienda al señor senador Blanco.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción presentada.

(Se vota:)

5 en 6. Afirmativa.

Ha sido electo Vicepresidente de la Comisión de Hacienda el señor senador Blanco.

SEÑOR BLANCO.- Agradezco la distinción que se me ha hecho.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar el proyecto de ley de endeudamiento del sector público, Carpeta Nº 680/91, que viene con aprobación de la Cámara de Representantes.

Hemos recibido dos propuestas del señor senador Blanco: suprimir el literal e) del artículo 2º y, además, agregar un artículo nuevo que ya ha sido repartido.

La Presidencia deja constancia de que en la última sesión se había acordado efectuar algunas aproximaciones al tema los días lunes y martes y quería saber si existía unanimidad de los integrantes de la Comisión para remitir el proyecto de ley al Pleno del Senado el día miércoles.

25x

La sesión de hoy ha sido convocada para escuchar las dos propuestas del señor senador Blanco, a quien le cedemos el uso de la palabra para que nos dé a conocer la intención que las animó.

SEÑOR BLANCO.- Entiendo que el propósito de la Comisión en el día de hoy es simplemente recibir información sobre la iniciativa que me ha dado la idea de efectuar las propuestas y tratar el tema en otra reunión.

En este momento, intentaré compartir con los compañeros de la Comisión las reflexiones que me llevan a presentar las propuestas. Al decir esto, aclaro expresamente que no he realizado consultas previas con ningún sector del Gobierno; concretamente, me refiero al Ministerio de Economía y Finanzas o al Banco Central. Por lo tanto, no conozco en qué forma las propuestas que he formulado podrían tener andamiento y cómo se podrían ubicar en el contexto de las necesidades del equipo económico o cómo podrían afectar la conducción de la política económica.

Muy brevemente, señor Presidente, quiero recordar a los señores senadores que el proyecto de ley que estamos considerando se originó en la Cámara de Representantes y fue formulado como consecuencia de una iniciativa del Poder Ejecutivo, en la que se solicitaba al Parlamento la determinación de los topes para la emisión de Bonos del Tesoro.

En cierta oportunidad, el señor senador Sotto --entonces suplente del señor senador Bouza-- efectuó algunos comentarios en el seno de esta Comisión, en el sentido de buscar una restricción a la capacidad de endeudamiento del Estado y ese aspecto fue incorporado al proyecto de ley del Poder Ejecutivo. La iniciativa fue remitida nuevamente a la Cámara de

Representantes y allí fue aprobada. Se elaboró un informe en minoría, presentado por el señor Representante Atchugarry, que proponía normas más detalladas sobre el control al endeudamiento del sector público por parte del Parlamento. Sobre la base de este último proyecto de ley, la Cámara de Representantes finalmente sancionó el que está a consideración del Senado actualmente.

Estos antecedentes nos muestran que la iniciativa que consideramos está vinculada al propósito político de que el nivel de endeudamiento del Estado tenga un mejor control parlamentario y a impedir --en términos económicos-- que si es excesivo pueda tener consecuencias en la economía del país en su conjunto o influya en el futuro con efectos negativos.

Obviamente --ya he dicho esto en otra reunión-- señalo mi concordancia con estos propósitos, tanto desde el punto de vista político institucional como del económico, pero pienso que deberíamos hacer un prudente tratamiento de estos elementos. No puedo sino coincidir con el propósito e iniciativa que animan este proyecto de ley y, en términos generales, con las soluciones que contiene el texto sancionado por la Cámara de Representantes.

Al considerar este tema me viene a la memoria el hecho de que si, en definitiva, sancionamos el proyecto de ley y éste se transforma en ley, sucederá que la gestión del Poder Ejecutivo y del Banco Central estará acotada en lo que refiere a su capacidad de incrementar el endeudamiento. En ese sentido, en el texto que estamos estudiando figura una enumeración muy detallada y prolija de las distintas vías o formas de endeudamiento, las cuales son incorporadas a los efectos de que se les aplique el tope allí señalado.

Sin embargo, advierto que en lo que se refiere a la emisión, que es otra forma posible de actuación de la administración del Banco Central, específicamente, no se cuestiona ningún tipo de limitación o de control. Entiendo --y a eso apunta el artículo que he sugerido-- que es necesario poner también en este aspecto o en esta vertiente un instrumento de limitación o restricción dentro de la gestión económico-financiera del Estado. Me explico: si entendemos que es bueno poner un tope al endeudamiento, considero que lo es con mayor razón todavía necesario y oportuno hacerlo con respecto a la emisión.

Pensamos que el endeudamiento por su propia naturaleza supone no solamente la voluntad del Estado de que se quiere endeudar, sino también la cooperación de alguien que desee prestarle los recursos. De manera que el hecho de endeudarse lleva en sí mismo un cierto freno, resultante de la naturaleza de esta forma de adquirir recursos y que está controlada por quien ha de prestarlos, sea por la vía o el procedimiento que fuere. Mediante ese control se va a estar considerando y examinando si el endeudamiento de este Estado --en particular, el

Uruguay-- no es excesivo para sus posibilidades y, entonces, eso puede influir en tasas de intereses más exigentes o provocar una pérdida del valor de los papeles que se puedan cotizar en Bolsa, es decir, distintas maneras de restringir, limitar o acotar esa discrecionalidad que, teóriccamente, podrán disponer el Poder Ejecutivo o el Banco Central para endeudarse.

Pese a existir estas limitaciones de carácter intrínseco al endeudamiento, hemos entendido --y en ese sentido creo que hay un consenso en esta Comisión y, además, hubo mayoría en la Cámara de Representantes-- que existe acuerdo para poner un tope. En cambio, en la otra vertiente o en el otro camino que pueden tomar el Poder Ejecutivo o la Administración en general, que es la emisión, no ponemos ningún tipo de limitación.

Entonces, las razones de carácter institucional, jurídico y económico que aconsejan aprobar restricciones al tope del endeudamiento, se presenta, a mi juicio, con mayor razón en el caso de la emisión, puesto que ésta no necesita autorización legislativa de ninguna naturaleza, por lo que no tendría límites en sus posibilidades y no existiría el control de alguien que diera o no el préstamo, ya que si existieran los billetes se convalidaría cualquier nivel de gasto. Por lo tanto, la Administración saneada, ordenada y prudente tendría un escape, una falla por la vía de la emisión. Además, en situaciones en las que un gobierno tuviera que enfrentar dificultades o necesidades de recursos, si está topeado en el ámbito del endeudamiento, probablemente, se inclinaría por el recurso de la emisión, con sus consiguientes efectos negativos. Sin entrar a discutir en qué medida la emisión incide en el tema inflacionario, creo que todos concordamos en que un excesivo nivel de ésta no es

25x

bueno para la economía y tiene efecto inflacionario. Si entramos a cuantificar y dar un carácter absoluto y relativo a este valor, no hay duda que tiene un impacto negativo.

Entonces, esas consideraciones me llevaron a pensar que era conveniente completar el proyecto de ley con una disposición al respecto y, en ese sentido, es que he presentado el artículo que se ha repartido en la Comisión. Aclaro que el sentido del artículo es que éste pudiera constituirse en una base para discutir el tema ya que en la sesión anterior había planteado la idea en abstracto y me pareció de responsabilidad concretarla de alguna forma. Esto no quiere decir que mi propuesta sea "La Fórmula", según la que podría considerar, si esta no es atendida, que no sea logrado el propósito buscado. Al respecto, deseo reiterar que pueden existir otras propuestas. A mi juicio, el concepto fundamental es que exista una limitación, tope o restricción para la emisión, para la que sugerimos que haya un control parlamentario. De esta manera, estaríamos haciendo una contribución importante a la racionalización del manejo de las finanzas públicas.

Haciendo un pequeño comentario sobre la fórmula, quería decir lo siguiente. Con respecto al nuevo artículo he pensado que podría ser oportuno eliminar la restricción que figura en el proyecto de ley sancionado por la Cámara de Representantes en cuanto a las letras de regulación monetaria, por cuanto estimo que este es un medio o instrumento útil para el Banco Central en el manejo de su política monetaria. Me parece que, de lo contrario, el Banco Central quedaría demasiado atado y sin posibilidades de acudir a este recurso que le permitiría en determinadas circunstancias absorber liquidez excesiva colocando las letras de emisión en letras de regulación monetaria ya que no es, por su naturaleza, un medio habitual, normal o estable de que el Estado en conjunto reúna recursos, sino que es un instrumento coyuntural de política monetaria, principalmente en el Banco Central.

Tomar como referencia la fecha 30 de junio de 1992 pienso que es un poco arbitrario porque se trata del último día del mes anterior a aquél en el que estamos considerando este proyecto de ley; bien podría ser cualquier otro mes.

Finalmente, quisiera hacer un comentario sobre algo que hemos conversado con algunos compañeros de la Comisión, fuera de Sala y en el ambiente de camaradería que caracteriza nuestro trabajo. No creo que esta propuesta equivalga a establecer una convertibilidad. En primer lugar, no se establece una referencia en oro

5x

ni en una moneda específica y, al tomar una emisión existente en determinada fecha, se pretende dar una latitud que no es exactamente la que se generaría si se aplicara un mecanismo de convertibilidad al estilo del que se ha aplicado en Argentina. Por motivos similares a estos tampoco considero que sea de recibo la aplicación de una medida de choque --digámoslo así-- en términos económicos puesto que en lo personal --aclaro que no soy experto en la materia-- no he percibido que al 30 de junio la base monetaria tuviera características tales que hiciera pensar en que hubiera falta de liquidez en la plaza, estrechez o restricción en los pagos. Por supuesto que si ese fuera el caso , no tendría inconveniente en buscar alguna otra referencia porque esta medida apunta a que el Parlamento recupere el control político e institucional de la emisión y a favorecer tanto al Poder Ejecutivo como a nosotros mismos --parlamentarios, senadores y representantes-- con una actitud frente al manejo de los recursos del Estado más apegada a los reales recursos de que dispone la economía del país en su conjunto y la disponibilidad financiera que el Estado tiene a través de las vías clásicas del impuesto o del endeudamiento que, de alguna manera, también está restringida por el proyecto que sancionó la Cámara de Representantes.

En realidad deseaba compartir en Comisión las reflexiones que he realizado, aunque debo decir que no las he cotejado con las autoridades gubernamentales correspondientes y, por consiguiente, no conozco el efecto que esto podría tener, de ser aprobado, sobre el manejo

de las finanzas públicas en su conjunto.

Pido disculpas por algunas imprecisiones en el manejo de la terminología y los conceptos, pero creo que he logrado explicar claramente el objetivo político de la medida.

SEÑOR ZUMARAN.- Deseo formular algunas preguntas.

Pensé qué antecedentes podíamos tener en esta materia y me parece que históricamente --estoy improvisando-- estaba definido por ley el respaldo en oro que tenía la moneda y por lo tanto el el stock de oro determinaba la emisión. De ahí surge la famosa medida de la década del 30, "del revalúo de Charlone", que supongo debe haberse establecido por ley.

SEÑOR ASTORI.- Fue establecido por ley, señor senador.

SEÑOR ZUMARAN.- Luego vinieron otros puntales o títulos legitimantes de la emisión de manejo extra parlamentario. Recuerdo que por lo años 1950 estaba en boga el redescuento, que fue desnaturalizando el criterio de que el Parlamento controlara la emisión. Finalmente desembocamos en el hecho de no tener una definición legal de la capacidad de emisión, ni del documento de emisión del Banco de la República --en el año 1967-- ni del Banco Central después de la reforma cambiaria y monetaria de 1960.

SEÑOR ASTORI.- Aprovecho esta búsqueda de antecedentes históricos por parte del señor senador Zumarán, para decir que hubo un decreto muy importante del 3 de agosto de 1956 que comienza a retirar del Parlamento lo que es hoy en día competencia típica del Poder Ejecutivo. Luego la ley de reforma cambiaria y monetaria de 1959 --siendo Ministro de Hacienda, el contador Juan Eduardo Azzini--

25x

cambian totalmente los parámetros tradicionales del manejo de la emisión y el tipo de cambio en el Uruguay. Por esa razón le llamamos Reforma Cambiaria y Monetaria y constituye el primer antecedente de la situación actual.

El resto de los antecedentes tiene que ver con la medidas adoptadas en la dictadura militar por el Ministro de la época, el ingeniero Alejandro Végh Villegas, que eliminó el control de cambio, que era el último reducto de la administración tradicional de esta materia, hasta llegar al la situación actual.

SEÑOR ZUMARAN.- Agradezco la complementación del señor Senador Astori, que tiene que ver con lo que yo estaba razonando en voz alta, en el sentido de ver cuáles habían sido los antecedentes y líneas históricas en nuestro país.

También creo que en otras partes del mundo, más que un contralor parlamentario sobre la emisión, existe una mayor independencia institucional del Banco Central, que es el que tiene a su cargo el manejo de esa emisión.

De acuerdo con algunas informaciones que poseo respecto a las legislaciones de los Estados Unidos de América y de la República Federal de Alemania --esta última es muy importante-- tengo entendido que tienden a darle un estatuto especial al Banco Central y cometerle luego el manejo de la emisión de billetes y además de todas las formas de generación de monedas y de expansión del crédito. En ese sentido, creo que tendría que actualizar mis conocimientos, a los efectos de profundizar en el tema.

Quiere decir que el tema es más amplio que el referido a la emisión de billetes y abarca otras maneras de pago como lo es, fundamentalmente, el manejo del crédito, adoptando políticas de expansión o de restricción.

Meditando acerca de la muy interesante iniciativa planteada

por el señor senador Blanco, me pregunto si tiene sentido que en la economía moderna se controle la emisión de billetes sin decir nada respecto del comportamiento de los otros medios de pago que tienen una importancia tan grande como la de los billetes, en cuanto al manejo de los problemas monetarios, y con su indudable repercusión en los temas cambiarios.

Vuelvo a decir que reconozco como de suma interés la iniciativa del señor senador Blanco y manifiesto que siempre estoy de acuerdo con acentuar el papel del Parlamento. Por lo tanto, pienso que podríamos meditar o reunir elementos en cuanto a los antecedentes de este tema en nuestro país, y también en lo que tiene que ver con los otros medios de pago, así como la posición del Banco Central como otra de las variantes que podría tomar el tratamiento de un tema de esta importancia.

SEÑOR BLANCO.- Deseo hacer dos breves reflexiones con respecto al comentario del señor senador Zumarán.

Confieso que no he realizado un estudio detallado sobre los antecedentes de este tema. Sin embargo, a medida que los señores senadores Zumarán y Astori los fueron mencionando, me he acordado de algunos aspectos que tienen que ver con la evolución histórica. De todos esos elementos, considero que el más significativo, a los efectos de la presentación de este proyecto, es el hecho de que en determinado momento se produjo un corte en lo que podría ser la conducción o control parlamentario del elemento de la emisión, y el paralelismo que ese hecho jurídico-político ha tenido en el desempeño general de la economía y, particularmente, en

las finanzas, con la tendencia a ser menos cuidadosos, prudentes y equilibrados.

Voy a citar un ejemplo familiar. Mi padre fue Ministro de Hacienda en los últimos días de la vida de Batlle y Ordóñez y, en esa época, no había déficit fiscal; por el contrario, existía un cómodo y amplio superávit fiscal, por lo que la emisión funcionaba en la forma en que describía el señor senador Zumarán. Aclaro que la alternativa que estamos proponiendo me parece mucho menos ambiciosa que la de pretender retornar a ese tipo de sistema; pero confieso que es un intento de aproximarse al logro de un cierto control en la materia, que se ha perdido a través del proceso que aquí se ha detallado.

El segundo aspecto que señalaba el señor Senador Zumarán, relativo al Banco Central, si bien es importante, omití hacer referencia en mis comentarios. Estoy de acuerdo en la necesidad y conveniencia de que nuestro Banco Central, al igual que otros que ejercen exitosamente sus funciones, tenga un estatuto que jurídica y políticamente, le reconozca su independencia y autoridad en el buen sentido de la palabra, o sea, que le permita cumplir sus cometidos y funciones sin injerencias exteriores, particularmente políticas.

En la realidad institucional y política actual del Uruguay, si se sanciona un proyecto de ley que restrinja las posibilidades de endeudamiento, se estaría contribuyendo a que el Poder Ejecutivo, "topeado" por el lado del endeudamiento y, también, por el de los impuestos que no se quieren aumentar, acudiría y presionaría al Banco Central para que le diera el crédito necesario a través de billetes, que le permitiera atender sus necesidades.

Si tuviéramos un Banco Central que contara con un "status" o que estuviera en la situación del Bundersbank o de la Reserva Federal de Alemania o de los Estados Unidos, entonces probablemente no sería urgente la necesidad de idear un instrumento de la naturaleza del que estoy proponiendo, a menos que se deseara retornar a un sistema de convertibilidad, del tipo del que existía en los tiempos que evocaba el señor Senador Zumarán.

ar.

Pienso que en su oportunidad va a ser necesario realizar algunas consultas sobre esta materia, tanto a nivel del Banco Central como del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debido a que son casi las 12 horas, y como sabemos que el señor senador Astori va a realizar una extensa exposición, sugiero que se levante la sesión y que se continúe con el tema el jueves próximo.

Queda levantada la sesión.

(Es la hora 11 y 55 minutos)